

ВЫБОРЫ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА И ОПЫТ КАЗАХСТАНА

doi.org/10.52536/KS/vol_97_issue_1_A6

Жанар Санхаева*¹, Алмас Арзикулов²

¹докторант 1 курса по специальности «Политология»
ЕНУ им. Л.Н. Гумилева,

²докторант 3 курса по специальности «Политология»
ЕНУ им. Л.Н. Гумилева
e-mail*: sankhaeva.j@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются особенности выборов сельских акимов в Казахстане, приводится их характеристика, определяется правовое регулирование выдвижения и избрания кандидатов. Также автор выделяет ряд особенностей классических моделей местного самоуправления, на основе чего предпринята попытка охарактеризовать специфику казахстанской модели управления сельскими территориями. Научная новизна заключается в адаптации зарубежного опыта к казахстанской практике. В частности, предлагается применение опыта зарубежных стран по формированию Совета общин.

Ключевые слова: выборы, сельские акимы, местное самоуправление

ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНДЕГІ САЙЛАУ: ХА- ЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРІБЕ ЖӘНЕ ҚАЗАҚСТАННЫҢ ТӘЖІРІБЕСІ

Жанар Санхаева, Алмас Арзықұлов

Андатпа. Мақалада Қазақстандағы ауыл әкімдерін сайлау ерекшеліктері туралы айтылады, олардың сипаттамаларын қамтамасыз етеді, кандидаттарды ұсыну мен сайлауды құқықтық реттеуді анықтайды. Сондай-ақ, ав-

тор жергілікті өзін-өзі басқарудың классикалық модельдерінің бірқатар ерекшеліктерін атап көрсетеді, оның негізінде ауылдық басқарудың қазақстандық моделінің ерекшеліктерін сипаттауға әрекет жасалды. Ғылыми жаңалық шетелдік тәжірибені қазақстандық практикаға бейімдеу болып табылады. Атап айтқанда, қауымдар кеңесін құру бойынша шет елдердің тәжірибесін қолдану ұсынылады.

Түйін сөздер: сайлау, ауыл әкімдері, жергілікті басқару.

ELECTIONS IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: INTERNATIONAL PRACTICES AND EXPERIENCE OF KAZAKHSTAN

Zhanar Sankhayeva, Almas Arzikulov

Abstract. The article discusses the features of the election of rural akims in Kazakhstan, provides their characteristics, defines the legal regulation of the nomination and election of candidates. The author also highlights a number of features of the classical models of local self-government, on the basis of which an attempt is made to characterize the specifics of the Kazakh model of rural management. The scientific novelty lies in the adaptation of foreign experience to the Kazakh practice. In particular, it is proposed to apply the experience of foreign countries in the formation of the Council of Communities.

Keywords: elections, rural akims, local government

Введение

Повышение качества жизни сельского населения и устойчивое развитие сельских территорий является важнейшей задачей государственного управления. Данные исследований последних лет указывают на то, что социальная структура села претерпевает ряд изменений, обусловленные такими глобальными трендами как урбанизация, рост влияния миграционных процессов, преобразование условий хозяйственной деятельности и многое другое. Это в свою очередь требует оптимизации набора инструментов управления развитием сельских территорий.

Как показывает международный опыт, административная и фискальная децентрализации стали одной из эффективных организационно-экономических основ для осуществления самостоятельного управления коммунальной собственностью сельских территорий, поддержания социального благополучия населения и росту гражданской ответственности на местах.

Между тем, показателями развитой системы самоуправления на селе является ряд признаков, к которым можно отнести: выборы глав сельской администрации; функционирование сельского совета либо активное участие граждан в сельских сходах, собраниях, либо выдвижение старост, старейшин, выступающих от лица жителей крупных улиц на этих собраниях; формирование самостоятельного бюджета и расширение его доходной части; изменение характера отношений местной и вышестоящей властями с директивного на уведомительный.

В свою очередь политика устойчивого развития сельских территорий, формируясь на местном уровне, должна быть основана на четко выраженных полномочиях органов самоуправления. Как показывает международная практика, чаще всего в число полномочий институтов местного самоуправления входят создание местных служб и их организаций, управление имуществом сельской местности, использование бюджетных средств, утверждение плана землепользования или программ развития местности, регулирования других общественных работ. Вместе с тем, в некоторых странах предоставление социальных услуг осуществляется на основании решений институтов местного самоуправления. Так, к компетенции польских гмин (наименьшая административная единица) относится решение вопросов в работе начальных школ, детских садов, библиотек, домов культуры, местного транспорта, здравоохранение и др. [1]

Казахстан, принимая во внимание необходимость инновационных методов управления, пошел по пути установления системы избрания местных органов власти с поэтапной передачей им исполнительной и законодательной власти на местах. Таким образом, выборность сельских акимов в Казахстане остается одним из важных направлений в рамках дальнейшей децентрализации государственного управления и введения повсеместную практику институтов местного самоуправления и местной демократии.

Необходимо понимать, что выстраивание эффективных механизмов управления сельскими территориями затрагивает интересы большого числа казахстанцев. В сельских населенных пунктах проживает около 40% населения. Количество сел, имеющих аппарат акима, составляет более 2000 сел. Таким образом, дальнейшее реформирование госуправления на местах должно быть направлено на расширение и вовлечение сельчан в управление местными территориями, о чем в своем Послании народу Казахстана упомянул Глава государства К.К. Токаев.

Методы исследования

За методологическую основу был принят описательно-повествовательный метод и метод логического анализа, который позволил проследить хронологический, структурно-функциональный принципы организации выборных процедур избрания сельских акимов и определить ключевые этапы местных выборов. Структурно-функциональный метод способствовал выявлению основных тенденций развития внедрения избирательных технологий.

Метод сравнительного анализа позволил определить общие и отличительные особенности классических моделей местного самоуправления, на основании чего выделить ключевые характеристики казахстанской модели местного самоуправления.

Результаты исследования

Как показывает международная практика, в мире сложились три классические модели организации местного самоуправления, которые определяют механизм формирования управленческих органов на местах [2]. В контексте тематики в качестве сравниваемого критерия трех моделей за основу берется принцип избрания/назначения глав (мэров) низших территориальных единиц:

- Англосаксонская модель, которая характерна для Великобритании, Канады, США и Австралии. Так, при данной модели органом местного самоуправления выступают Советы, члены которого избираются напрямую населением на 4 года. Далее из числа членов советов выдвигается мэр (председатель), однако который не обладает полномочиями исполнительной власти, а только выполняет функции представительства. Таким образом, Советы и его комитеты исполняют функции государственного управления на местах. Управление административной территорией проходит на принципах коллегиальности.

- Континентальная модель реализуется во Франции, Италии, Бельгии, Нидерландах, Испании, странах Латинской Америки, а также во многих франкоязычных странах Африки, Ближнего Востока и др. При данной модели также функционирует совет, который избирается населением на шесть лет. Далее из своего состава Совет избирает мэра и его заместителей, которые являются представителями исполнительного органа административной единицы (коммуны). Отличительной особенностью данной модели служит тот факт, что мэр, возглавляя исполнительную власть, является представителем центральной власти, подчиняясь префекту.

- Смешанная модель характерна для Германии, Австрии и Японии. Здесь органы местного самоуправления формируются на уровне общин, которые и исполняют административные функции [3]. Сама смешанная модель делится еще на ряд типов организации местного самоуправления. В нашем случае интерес представляет южногерманская модель, где местное население избирает напрямую Совет общины и главу административной единицы (бургомистра). В свою очередь, бургомистр является как главой исполнительной власти, так и председателем Совета общин [4].

Таким образом, в классических моделях формирования органов местного самоуправления должность мэра являются избираемой. Однако ключевыми различиями служат принципы избрания и характеристика полномочий. Так, прямые выборы мэров низовых территориальных единиц присущи для смешанной модели южногерманского типа.

Отсюда, на основе озвученной типологизации можно предположить, что в настоящее время для Казахстана присущи особенности смешанной модели местного самоуправления, когда осуществляется принцип дуализма государственного администрирования с местным самоуправлением. Так, избранные акимы сочетают в себе функции, как местного самоуправления, так и государственного управления с частичным подчинением вышестоящим акиматам, однако без образования отдельного представительного органа (маслихатов) на местах. Если во Франции представительным органом является Совет, то в Казахстане эту функцию выполняют собрания местного сообщества, которые, однако, не обладают широким кругом полномочий. Таким образом, как видно из таблицы 1, сельский аким в большей степени несет ответственность за свою деятельность перед вышестоящим акимом, который вправе его досрочно освободить.

Таблица 1. Распределение полномочий

	Выдвижение кандидатуры	Избрание акима	Освобождение от должности до истечения срока
Собрание местного сообщества	Согласование		Согласование
Районный маслихат		+	
Вышестоящий акимат	+		+
Областной акимат			Согласование

В Казахстане имеется двадцатилетний опыт организации и проведения косвенных выборов сельских акимов, что является существенной основой для перехода к прямым выборам. В настоящее время сельские акимы избираются на основании косвенного избирательного права, а в качестве выборщиков выступают районные депутаты. Таким образом, сама система выборов выстроена следующим образом: выдвижение кандидатов в акимы осуществляется акимом района после консультаций с местным сообществом при непосредственной встрече с населением. Далее выборы проводятся на основе тайного голосования депутатов районных маслихатов. Выборы в местные органы власти по такому принципу были осуществлены два раза: в 2013 и 2017 годах.

Однако сам процесс внедрения модели местной демократии в селах, поселках и сельских округах можно условно разделить на два этапа. Первый этап включает в себя результаты экспериментальных выборов акимов сельских округов, в рамках которых была проведена апробация избирательных процедур. Так, 20 октября 2001 года экспериментальные выборы прошли в 28 населенных пунктах Казахстана, которые по оценкам экспертов вскрыли ряд вопросов и требовали практических доработок.

Второй этап охватывает период с 2012 года по настоящее время и определяется формированием нормативно-правовой основы избирательных процедур на местном уровне, а также непосредственно самим проведением выборов. В этот период в 2012 году была принята «Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан», где было озвучено решение о введении выборности акимов в городах районного значения, сельских округах, селах, не входящих в состав сельского округа, посредством их выборов маслихатами районов (городов) до конца 2013 года. Чуть позже, в апреле 2013 года был принят Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа», которым были утверждены Правила избрания на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов.

Первые выборы глав местных органов власти посредством косвенного голосования прошли в августе 2013 года. В ходе выборов было избрано 91% акимов от общего числа, или 2454 акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел.

На последних выборах 2017 года посредством косвенного голосования были избраны 1417 акимов из 2440, из них 17 акимов городов районного значения, 1211 акимов сельских округов, 137 акимов сел и 52 акимов поселков. В оставшихся округах выборы были проведены после досрочных прекращения полномочий акимами [5].

Отдельной значимой составляющей является круг требований к кандидатам, который в отдельных случаях может определяться как барьер к занятию должности. На сегодняшний день основные требования к кандидатам в акимы определяются законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Однако там приведен сжатый перечень требований, который включает в себя в большей степени возрастной ценз. Так, акимом городов районного значения, сельских округов, поселков и сел может стать гражданин в возрасте от двадцати пяти лет [6]. Вместе с тем, каких-либо требований к профессиональной и образовательной подготовке не предусмотрено.

Также в качестве требований, предъявляемых к кандидатам, можно обозначить перечень документов, предоставляемых в избирательную комиссию. Из их числа следует выделить представление акима района (города областного значения) о выдвижение кандидатуры и справку налогового органа о сдаче деклараций о доходах и об имуществе. Таким образом, в рамках законодательства предусмотрены дополнительные критерии отбора кандидатов, которые регулируются внутренними потребностями местности, на основании чего и определяется моральный, социальный, служебный ценз и ценз оседлости, который проходит общественную оценку на собрании местного сообщества.

В целом, в 2021 году истекает четырехлетний срок полномочий действующих акимов, избранных путем косвенного голосования. Согласно Посланию Президента народа Казахстана в следующем году ожидается переход от косвенных к прямым выборам. В свою очередь, процедура проведения прямых выборов будет определена новыми правовыми нормами и Концепцией развития местного самоуправления, в рамках которой возможно будут установлены новые требования к кандидатам [7].

Введение прямой выборности акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел оставляет открытым вопрос о реализации этапа выдвижения кандидатов. Согласно действующему законодательству кандидаты в акимы выдвигаются районными акимами после консультаций с местным сообществом. Такой механизм

оправдан рядом причин. Во-первых, компетенция главы сельского округа должна определяться реальными возможностями кандидатов по администрированию местным сообществом, а не полагаться только на их личностные качества. Во-вторых, будучи «первым фильтром» в избирательной кампании подобный отбор позволяет исключить популистскую риторику. В-третьих, своевременное согласование кандидатуры с собранием местного сообщества способствовало нивелированию возможного недопонимания населения с будущим руководителем местности.

Согласно разрабатываемому проекту закона выдвижение кандидатов предусматривается как зарегистрированными политическими партиями, так и допустимо самовыдвижение, по результатам сбора необходимого числа подписей в поддержку [8].

Таким образом, норма о выдвижении кандидатов политическими партиями направлена как на расширение активности политических партий в регионах, так и на повышение эффективности реализации местной политики, за которую будут ответственны аким и политическая партия, которую он представляет. Механизм выдвижения кандидатов от политических партий распространённая практика. Так, по партийной принадлежности избираются главы административно-территориальных единиц во Франции. Список кандидатов, куда входят кандидатуры мэров и их советников, является единым для кандидатов от одной политической партии [9].

В целом, вне зависимости от того, будут ли в рамках нового избирательного механизма кандидаты в акимы членами партии или нет, наиболее оптимальным является, если кандидатами будут граждане, пользующиеся авторитетом местных жителей. С другой стороны, выдвижение кандидатов, не проживавших на соответствующей территории, вполне общепринятая практика. В первую очередь, акимы должны быть достаточно осведомлёнными о местности, его социальной обстановке и экономических показателях региона, обладать опытом административной работы.

Также значимым вопросом является определение механизма избрания акимов, который остается дискуссионным в последние годы. В свою очередь эффективность самоуправления сельскими территориями может быть достигнута при активном участии в нем населения, которое в свою очередь путем прямых выборов местных глав получает возможности реализации своих экономических интересов и удовлетворения своих социальных запросов и ожиданий. Также

это усилит механизмы общественного контроля, когда акимы станут подотчетны непосредственно перед своими избирателями.

Фактическое участие населения в избрании сельских акимов в свою очередь повысит вовлеченность населения в процесс принятия решений и их реализацию на местах, а также будет способствовать принципам открытого государственного управления и более глубокого внедрения принципов «слушающего государства». Таким образом, выборность акимов путем прямого голосования является качественным изменением государственного управления и местного самоуправления, которое направлено на усиление общественного контроля и повышения ответственности населения за реализацию местной политики.

Введение прямого избирательного права при выборе акимов городов районного подчинения, сельских округов, сел и поселков, не входящих в состав сельских округов, является продолжением целенаправленной и поступательной реформы государственного управления и самоуправления. Это будет способствовать расширению участия граждан в разработке модели развития сельских территорий.

Однако как отмечается в ранних исследованиях, при проведении прямых выборов сельских акимов возможно ухудшение общественно-политической обстановки на местах. Так, авторы научной статьи «Анализ результатов экспериментальных выборов акимов сельских округов» представляя результаты первого опыта экспериментальных выборов, которые прошли 20 октября 2001 года в 28 регионах Казахстана, отмечают угрозу усиления клановости [10]. Помимо этого, неразвитость технологий проведения избирательных кампаний на местах накладывает дополнительные трудности проведения предвыборных мероприятий среди всего населения.

Выводы

В целом, при разграничении полномочий и по уровню децентрализации для Казахстана характерны особенности континентальной модели местного самоуправления, при котором сохраняется влияния центральных органов власти. Однако в сравнении с опытом других стран на сегодняшний день участие местного населения ослаблено и представлено только возможностью согласования кандидатов в акимы и согласование решения о досрочном прекращении полномочий избранных акимов. Таким образом, эффективность деятельности зависима от оценки районного акимата.

Вместе с тем, как выше отмечалось, на сегодняшний день для Казахстана характерна смешанная модель функционирования местных сообществ, когда осуществляется принцип дуализма государственного администрирования с местным самоуправлением. При этом, отличительной является принцип формирования местной власти. Так, для смешанной модели, как и для других типов местного самоуправления, характерно функционирование Советов, что является контролирующим органом.

Тем самым, в Казахстане переход от косвенного голосования к прямому свидетельствует о стремлении к расширению демократического пространства управления местностью и внедрению новых форм участия в жизни сел.

Для нивелирования наступления возможных рисков и повышения качества управления сельскими территориями целесообразно рассмотреть опыт зарубежных стран. Так, наиболее приемлемой моделью формирования местного самоуправления может послужить опыт построения южногерманской модели, где наряду с избранным бургомистром функционирует Совет общин, также избранный посредством прямого голосования. Создание подобной модели, с учетом казахстанской специфики, позволит усилить контрольные функции местного сообщества, чьи интересы будут представлены в Совете общин.

Список литературы

1. Бартницкий Т., Биттель Я., Ментельский П., Бартницкий Т., Биттель Я., Ментельский П. Самоуправление, как путь к благополучию. Польский опыт децентрализации власти // Товариство Лева. Львов, Украина, 2015. С. 19.
2. Азизова А. И. Основные модели местного самоуправления// Актуальные проблемы права: материалы VIII Междунар. науч. конф. Казань, Россия, 2019. С. 3-6.
3. Бутырина М.В. Зарубежные модели местного самоуправления// «Вестник ИГЭУ» 1/2008.
4. Модели организации местного самоуправления// Учебные материалы для студентов. URL: https://studme.org/49525/ekonomika/modeli_organizatsii_mestnogo_samoupravleniya (дата обращения: 07.12.2020)
5. Ювица Н.В. Кадралиева А.А. Содействие местным сообществам в развитии участия в местном самоуправлении и процессе принятия решений на местном уровне// Информационно-просветительский, методический материал. Нур-Султан, 2019. С. 21.
6. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года № 148-ІІ. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1021546 (дата обращения: 07.12.2020)
7. Послание Президента Казахстана К.К. Токаева народу Казахстана «Казах-

- стан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года. URL: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g (дата обращения: 07.12.2020)
8. Проект Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» от 20 ноября 2020 года. URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=5552605> (дата обращения: 07.12.2020)
 9. Агаджанов С.Г., Лысенко В.И. Муниципальные выборы во Франции 15 марта 2020 года//Российский фонд свободных выборов. 2020. URL: <http://www.rfsv.ru/education/informirovanie/munitsipalnye-vybory-vo-frantsii-15-marta-2020-goda> (дата обращения: 07.12.2020)
 10. Илеуова Г.Т., Серажиева С.Х., Альжани Ж.К. Анализ результатов экспериментальных выборов акимов сельских округов// Аналитическое обозрение «Analytic» 1/2002.

References

1. Bartnitskii T., Bittel' Ya., Mentel'skii P. Samoupravlenie, kak put' k blagopoluchiyu. Pol'skii opyt detsentralizatsii vlasti [Self-government as a path to well-being. Polish experience of decentralization of power].Tovaristvo Leva. Lviv, Ukraine, 2015. P. 19.
2. Azizova A. I. *Osnovnye modeli mestnogo samoupravleniya* [Main models of local self-government]. Actual problems of law: materials of the VIII Intern. scientific. conf. Kazan, Russia. 2019. pp. 3-6.
3. Butyrina M.V. Zarubezhnye modeli mestnogo samoupravleniya [Foreign models of local self-governence]. «Vestnik IGEU»- «Vestnik IGEU» journal. 2008, No 1.
4. *Modeli organizatsii mestnogo samoupravleniya* [Local self-government organization models] Study materials for students. URL: https://studme.org/49525/ekonomika/modeli_organizatsii_mestnogo_samoupravleniya (data obrashcheniya: 07.12.2020)
5. Yuvitsa N.V. Kadralieva A.A. Assistance to local communities in the development of participation in local self-government and decision-making at the local level. Information and educational, methodological material. Nur-Sultan, 2019, p. 21
6. Law of the Republic of Kazakhstan "On local government and self-government in the Republic of Kazakhstan" dated January 23, 2001 No. 148-II. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1021546 (date accessed: 12/07/2020)
7. President of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev's State of the Nation Address "Kazakhstan in a new reality: time for action" dated September 1, 2020. URL: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g (date accessed: 07.12.2020)
8. Draft Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan "On Amendments and Additions to the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan dated September 28, 1995" On elections in the Republic of Kazakhstan "dated November 20, 2020. URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=5552605> (date accessed: 12/07/2020)
9. Agadzhanov S.G., Lysenko V.I. Municipal elections in France on March 15, 2020 // Russian Foundation for Free Elections. 2020. URL: <http://www.rfsv.ru/education/informirovanie/munitsipalnye-vybory-vo-frantsii-15-marta-2020-goda> (date accessed: 07.12.2020)
10. Ilevova G.T., Serazhieva S.Kh., Al'zhani Zh.K. Analysis of the results of experimental elections of akims of rural districts. *Analytic review "Analytic"*. 1/2002.